

Les études d'impact sur l'environnement : l'expérience française

par Monique TURLIN et Charles LILIN

A la fin des années 70, la France introduit l'obligation de réaliser des études d'impact sur l'environnement dans sa législation : c'est l'objet de l'article 2 de la loi du 10 juillet 1976 sur la protection de la nature.

D'un point de vue chronologique, elle se situe ainsi à mi-chemin entre les Etats-Unis, où cette obligation avait été introduite dès 1970 (le "National Environmental Policy Act" ou NEPA fut voté en 1969 et promulgué le 1er janvier 1970) et les autres pays de la Communauté européenne. Dans ceux-ci, c'est souvent la directive communautaire du 27 juin 1985 sur l'évaluation des incidences des projets sur l'environnement qui est à l'origine des législations nationales créant cette obligation.

Autour du projet de loi français, les discussions furent âpres : combattu secrètement ou ouvertement par la plupart des administrations, il fut amendé au point que le terme même d'étude d'impact en disparut. L'esprit du texte initial fut rétabli in extremis. Et, finalement, c'est à l'unanimité que cette loi fut votée, à l'Assemblée Nationale comme au Sénat.

Le texte final doit beaucoup aux amendements parlementaires et traduit bien la pression de l'opinion exprimée par les associations de protection de l'environnement.

Une fois la loi votée, l'élaboration du décret d'application de l'article 2 (instituant l'obligation de réaliser des études d'impact) fut à nouveau longue et laborieuse. Grâce au travail opiniâtre de quelques hauts fonctionnaires et grâce à une impulsion venue de l'Elysée au moment même où l'on craignait que le projet ne fût définitivement enterré, le décret d'application de l'article 2 de la loi paraissait au journal officiel le 12 octobre 1977 et les études d'impact devenaient obligatoires à partir du 1er janvier 1978.

C'est donc dans un climat de relative réticence de la part des administrations techniques concernées que l'étude d'impact a vu le jour. Les difficultés de fonctionnement du dispositif tiennent en partie à cette défiance à l'égard d'une procédure ressentie comme une contrainte et non comme un moyen au service de meilleurs projets, et elles tiennent aussi pour une part non négligeable à des défauts de conception de l'outil.

ÉLÉMENTS DE BILAN

Dans l'esprit du législateur, le mécanisme mis en place devait répondre à trois objectifs :

- aider le maître d'ouvrage public ou privé à concevoir un projet plus respectueux de l'Environnement ;
- aider l'administration technique chargée du contrôle du projet à décider en connaissance de cause ;
- informer le public lorsque des projets sont susceptibles d'affecter son environnement et faciliter sa participation à la prise de décision.

En pratique le dispositif réglementaire mis en place, assez différent d'ailleurs du modèle américain dont il s'est inspiré, fixe les limites de la portée de l'outil : c'est bien une obligation de moyen que l'on a créé - faire une étude d'impact préalablement aux projets d'aménagement - et non pas une obligation de résultat - faire le meilleur projet pour l'Environnement. A cet égard, la législation française ne se démarque pas de celle des autres pays : nulle part la législation sur les études d'impact n'a vocation à placer la protection de l'Environnement au sommet de la hiérarchie des intérêts collectifs. Tout au plus l'étude d'impact sert-elle d'élément d'arbitrage entre des intérêts collectifs contradictoires.

De plus, les options qui ont été retenues pour la détermination du champ d'application

des études d'impact en France ne sont pas sans incidence sur le déroulement de la procédure, en particulier sur les modalités de contrôle des études d'impact.

LE CHAMP D'APPLICATION : QUELQUES CHIFFRES

En vertu du principe posé par la loi selon lequel l'étude d'impact est la règle et la dispense l'exception, le champ d'application de la réglementation française est extrêmement vaste comparé à celui des autres pays concernés. Ainsi, 5 000 à 6 000 études d'impact sont faites chaque année en France, soit dix fois plus qu'au niveau fédéral américain, par exemple. Ces études portent sur des opérations dont les dimensions et les répercussions sont extrêmement variables. Sont ainsi assujetties chaque année à l'étude d'impact :

- environ 2 000 installations classées - industrielles ou agricoles -
 - 1 000 à 1 500 aménagements agricoles ou forestiers - essentiellement remembrements, défrichements et projets d'hydraulique agricole -
 - environ 500 ouvertures de carrières
 - environ 300 infrastructures de transport - routes, autoroutes, voies ferrées, ports, aéroports, canaux -
 - une centaine d'installations énergétiques - lignes électriques, centrales, barrages hydro-électriques -
 - 200 à 300 opérations d'urbanisme - grosses constructions, lotissements, zones d'aménagement concerté -
 - une centaine d'installation d'assainissement, d'épuration des eaux et de traitement des ordures ménagères
 - quelques dizaines d'aménagements touristiques
- ... pour ne citer que les rubriques les plus importantes numériquement.

Ces milliers d'études annuelles doivent être avalisées par l'administration lors de l'instruction des projets. Le nombre ne rend pas la tâche aisée.

LE CONTRÔLE DES ÉTUDES D'IMPACT

Le rôle des administrations techniques

Ce sont les services techniques chargées de l'instruction du dossier d'un projet avant son autorisation qui ont la responsabilité principale du contrôle de l'étude d'impact. La législation française a créé l'obligation de réaliser une étude d'impact (environmental impact statement) et a organisé les modalités de sa publicité. Mais elle n'a pas créé de nouvelle procédure d'évaluation de ces impacts (environmental impact assessment) ni, par conséquent, d'organisme spécifique intervenant à ce niveau. Les diverses administrations procèdent au contrôle de l'étude d'impact dans le cadre des procédures administratives préexistantes.

La qualité de la prise en compte de l'environnement dans un aménagement est ainsi largement déterminée par la sensibilisation à l'environnement de l'administration de tutelle de l'aménageur. Lorsque cette sensibilisation est faible, la loi est assez souvent respectée de façon purement formelle.

Par contre, lorsque l'administration de tutelle s'intéresse à l'environnement, le fait que même des aménagements d'importance moyenne doivent comporter une étude d'impact lui permet d'exercer une pression efficace sur les maîtres d'ouvrage et les maîtres d'œuvre pour les amener à améliorer leurs projets.

Le choix du législateur de confier la responsabilité principale du contrôle des études d'impact à l'administration technique est fondamental. Il permet de comprendre que l'efficacité du nouvel outil est largement subordonnée à l'évolution de l'administration. Le législateur a rejeté une vision quelque peu manichéenne selon laquelle un résultat positif ne peut être obtenu qu'en imposant à des administrations techniques récalcitrantes une procédure d'évaluation des impacts réalisée sous la responsabilité de l'administration de l'environnement.

Le rôle de l'administration de l'environnement

Dans un certain nombre de cas, les services de l'Environnement ont un rôle important à jouer.

Dans le domaine des installations classées, les services compétents (DDAF, DRIR) sont placés sous l'autorité du Ministère de l'Environnement pour l'instruction

des demandes d'autorisation au titre des installations classées et pour le contrôle des établissements.

En dehors de ce domaine, l'administration de l'Environnement n'est pas absente du contrôle des études d'impact, même si la loi ne lui a pas donné de compétences générales en la matière. Elle peut être amenée à intervenir soit au titre de la procédure d'instruction mixte, soit dans le cadre de la saisine ministérielle.

● L'instruction mixte.

Certains projets importants sont obligatoirement soumis pour avis à l'administration de l'environnement dans le cadre de la procédure d'instruction mixte, instituée par la loi du 29 novembre 1952. Cette procédure, qui prévoit une conférence inter-administrative avant toute prise de décision, permet aux services de l'Environnement de contrôler quelques dizaines d'études d'impact par an au niveau central et une vingtaine par an dans chaque DRAE, essentiellement pour des projets d'infrastructures de transport (routes, autoroutes, lignes de chemin de fer, canaux), mais aussi pour des installations de production ou de transport d'énergie, des barrages, des ports...

Appelée dans ce contexte à donner son avis à l'administration pilote du projet (transports, industrie, agriculture, intérieur) l'administration de l'Environnement a pu dans un certain nombre de cas infléchir des projets, ou en améliorer la qualité. Il faut néanmoins reconnaître que sa consultation intervient bien tardivement, la plupart du temps après l'enquête publique, sur des projets définitifs qu'il est difficile de remettre en cause. Par

ailleurs un avis défavorable du Ministère de l'Environnement n'entraîne pas un abandon de l'opération mais un arbitrage qui est plus souvent politique que technique.

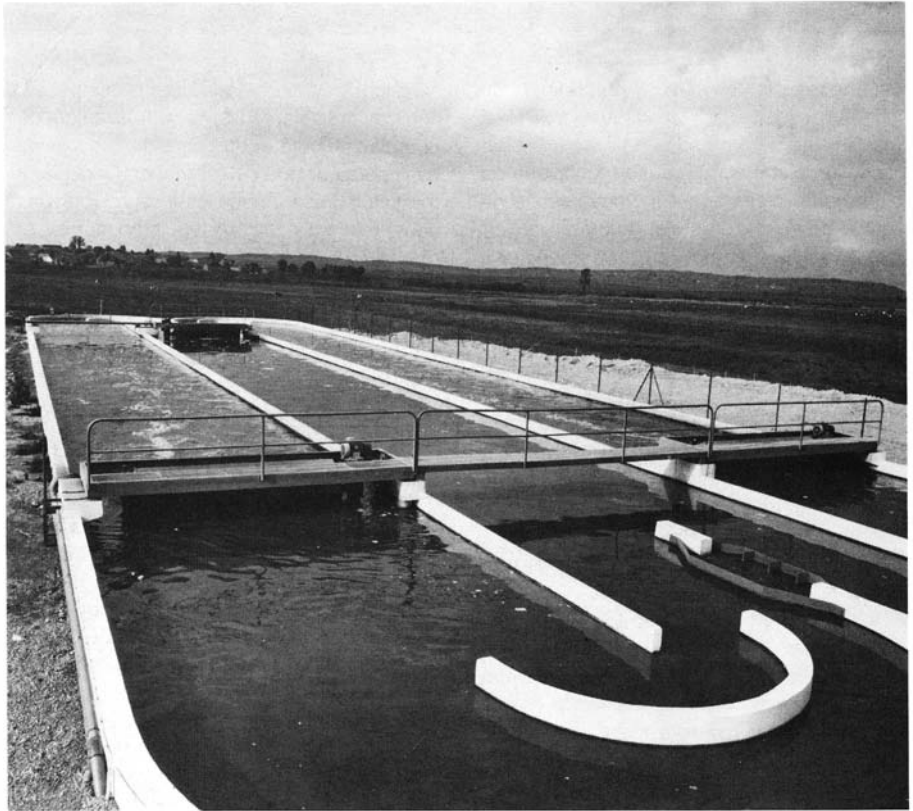
● La saisine facultative.

La loi du 10 juillet 1976 a donné au ministre chargée de l'Environnement la possibilité de se saisir, de sa propre initiative ou à la demande d'un tiers (particulier ou association), de toute étude d'impact et de donner son avis sur son contenu.

Cette faculté permet à l'administration de l'Environnement d'intervenir, grâce à l'expertise de l'étude d'impact, sur un projet susceptible de porter atteinte à l'environnement. Elle est cependant de portée limitée, puisque la saisine d'un dossier par le ministre de l'Environnement n'a pas pour conséquence d'interrompre le cours de la procédure et ne bloque pas la décision d'autorisation du projet.

Pour ces raisons, la saisine ministérielle, sur laquelle le milieu associatif avait à l'origine fondé de grands espoirs, est relativement peu utilisée. Elle n'est pourtant pas, même dans son état d'imperfection actuelle, totalement dénuée d'intérêt. Si elle est engagée dans un délai suffisant avant la décision, elle offre la possibilité de demander des compléments d'études et de négocier sur les mesures d'accompagnement du projet.

Dans de nombreux cas, l'amélioration progressive des études d'impact résulte surtout de la pression exercée par la DRAE à son niveau. La DRAE participe en effet à diverses commissions (la commission départementale des carrières, la commission



Station d'épuration d'une porcherie coopérative Bannans (Doubs) - Photothèque du Ministère de l'Agriculture.

départementale des sites...) qui donnent un avis sur les projets. Par ailleurs, la DRAE (ou DIREN) peut prendre l'initiative d'attirer l'attention d'une administration technique ou d'un maître d'ouvrage sur l'insuffisance de l'étude d'impact d'un projet donné et rechercher avec elle les moyens pour remédier à cette situation.

Elle dispose de moyens en personnel et en crédits - même s'ils sont assez limités - pour faire réaliser des contre-expertises sur les études d'impact qui posent problème.

Il faut cependant reconnaître que l'une des raisons du succès assez relatif des études d'impact en France tient à la grande liberté laissée au maître d'ouvrage pour conduire son étude. Celui-ci a tendance à gommer les aspects négatifs du projet et à présenter un plaidoyer *pro domo*.

Le contrôle, souvent trop formel, exercé par le service chargé de l'instruction du projet - qui est, pour les ouvrages publics, confondu avec le maître d'ouvrage lui-même - ne suffit pas toujours à inciter le responsable du projet à réaliser une étude d'impact objective. Et les services de l'environnement, lorsqu'ils sont consultés, le sont dans la plupart des cas à un stade très avancé, lorsque le projet est déjà bouclé.

LA TRADUCTION DE L'ÉTUDE D'IMPACT DANS LES PROJETS

C'est là que réside la plus grosse faille du dispositif. Faute de portée réelle, les mesures prévues dans l'étude d'impact peuvent ne pas être mises en œuvre dans les projets. Ceci tient au statut de l'étude d'impact : ni document réglementaire, ni document contractuel, l'étude d'impact n'est qu'un document préparatoire à la décision. Elle constitue une pièce du dossier et fonde donc en partie la légalité de la décision, mais elle n'engage que moralement le maître d'ouvrage, sauf lorsque les mesures prévues dans l'étude d'impact sont reprises dans la décision d'autorisation sous la forme de prescription techniques.

Cette possibilité est cependant limitée à certaines législations particulières comportant une police administrative - police des mines et des carrières, police des installations classées, police de l'eau - qui réprime les infractions aux règles générales ou particulières de fonctionnement des activités concernées.

L'existence de ces polices administratives permet de fixer des prescriptions au maître d'ouvrage ou à l'exploitant dans l'acte d'autorisation. La présence de services de terrain chargés de faire respecter les prescriptions générales de la police administrative ou celles définies dans l'arrêté d'autorisation garantit l'efficacité du contrôle.

Dans les autres matières, la contrainte qui pèse sur l'aménageur est assez faible et la mise en œuvre des mesures de suppres-

sion, de réduction et surtout de compensation des impacts de l'ouvrage relève plus de la bonne volonté et du degré de conscience de l'opérateur que de l'obligation juridique. Il n'est alors pas rare que les mesures prévues dans l'étude d'impact restent lettre morte.

LE RÔLE DU JUGE ADMINISTRATIF

Les juridictions administratives (tribunaux administratifs et Conseil d'Etat) ont joué et continuent à jouer un rôle important dans la régulation du système. Elles ont eu à maintes reprises à se prononcer sur la régularité des décisions administratives concernant des projets soumis à étude d'impact. La jurisprudence qui en est issue, qui porte autant sur l'exigence de l'étude d'impact que sur son contenu, apporte une contribution précieuse à l'interprétation de règles de droit dont l'application n'est pas toujours aisée.

De nombreuses décisions juridictionnelles portant sur le champ d'application ont permis de clarifier des dispositions de portée générale, comme le principe même de l'exigence générale de l'étude d'impact, l'articulation entre les différentes annexes, le mode de calcul des 6 millions de francs, la notion de programme général de travaux - même si sur ce dernier point la jurisprudence n'est pas parfaitement homogène -, et des dispositions propres à certaines catégories d'aménagements, par exemple les règles de dispense des opérations d'urbanisme.

Les juridictions administratives ont eu également, à de nombreuses reprises, l'occasion de confirmer certains principes de la procédure et d'en préciser la portée : principe de la responsabilité du maître d'ouvrage pour la conduite de l'étude, mais engagement de la responsabilité de l'Etat en cas de délivrance d'une autorisation au vu d'une étude d'impact ou d'une notice insuffisante ; prononcé du sursis à exécution automatique de la décision pour absence d'étude d'impact ou insuffisance valant absence ; absence de portée juridique de la saisine ministérielle ; exigence d'une nouvelle étude d'impact et d'une nouvelle enquête publique en cas de modification substantielle du projet ; portée des règles de publicité.

Mais la partie la plus intéressante de la jurisprudence porte sur le contrôle du contenu de l'étude d'impact. Tout d'abord limité à un contrôle essentiellement formel, le contrôle exercé par le juge administratif est devenu au fil des années de plus en plus poussé : ainsi, en ce qui concerne le contenu même de l'étude, le juge vérifie que l'étude est complète, précise et sérieuse. Cette appréciation est fonction de la nature de l'opération, de son importance et de sa localisation. Mais en tout état de cause, le juge s'assurera qu'il n'y manque pas d'éléments déterminants.

L'INFORMATION ET LA PARTICIPATION DU PUBLIC

Le principe est que l'étude d'impact est obligatoirement mise à la disposition du public. L'un des objectifs du législateur était d'en faire un instrument d'information du public sur les projets pouvant modifier son environnement.

En règle générale, le projet soumis à étude d'impact fait l'objet d'une enquête publique, prévue par la réglementation qui lui est applicable. L'étude d'impact est portée à la connaissance du public dans le cadre de cette enquête publique et constitue une pièce essentielle du dossier. L'information du public intervient alors avant la prise de décision.

Cependant, dans certains cas, le régime d'autorisation de l'opération concernée ne prévoit pas l'organisation d'une enquête publique ; c'était le cas jusqu'en 1985 des travaux que l'Etat ou les collectivités locales entreprenaient sans qu'une expropriation soit nécessaire. Et c'est encore le cas d'un certain nombre de petites opérations dont la faible importance ne justifie pas l'organisation d'une enquête publique (défrichement portant sur une petite surface, par exemple). La publicité de l'étude d'impact est alors faite en même temps que celle de la décision et le public peut consulter l'étude, mais cette consultation intervient une fois la décision prise. Cette deuxième situation, qui ne concerne que des projets modestes, ne permet pas à l'étude d'impact de remplir correctement l'une de ses fonctions qui est l'information du public préalablement à la décision.

Remédier au défaut d'information du public dans certains cas et améliorer l'efficacité des enquêtes publiques a été le double objectif de la loi du 12 juillet 1983 relative à la démocratisation des enquêtes publiques et à la protection de l'environnement, dont les modalités ont été précisées par le décret d'application du 23 avril 1985.

Cette nouvelle réglementation répond principalement à deux préoccupations :

- d'une part, soumettre à une enquête publique des opérations qui n'en faisaient pas l'objet, mais qui étaient par contre assujetties à une étude d'impact ;

- d'autre part, améliorer les conditions du déroulement de l'enquête (annonce plus précoce de l'ouverture de l'enquête, allongement de sa durée minimum, augmentation des prérogatives du commissaire enquêteur, garanties concernant son indépendance).

Malgré les améliorations notables apportées par la réforme de l'enquête publique, la procédure mise en œuvre s'apparente plus à un simple processus d'information - même si le public concerné à la possibilité de s'exprimer par écrit ou verbalement sur le bien-fondé ou la qualité du projet - qu'à un véritable processus de participation, compte-

tenu de la place de l'enquête dans le processus d'élaboration du projet. Mais il paraît évident qu'un grand débat, du type des procédures d'audiences publiques organisées par certains pays anglo-saxons sur un nombre très limité de projets, ne peut être organisé pour les 10 000 projets - documents d'urbanisme compris - qui font chaque année l'objet d'une enquête "Bouchardeau". Une éventuelle procédure participative lourde ne pourrait porter que sur quelques grands projets.

L'UTILISATION DE L'OUTIL : L'ÉTUDE D'IMPACT ET LA PRISE EN COMPTE DE L'ENVIRONNEMENT

L'étude d'impact : arme ou outil ?

A la fin des années 70, les militants écologistes ont souligné le décalage entre leurs préoccupations et le nouvel outil institué par les études d'impact. Le mouvement écologiste privilégiait alors la contestation radicale des projets et des grands choix en matière d'aménagement. En opposition avec les affirmations officielles soulignant l'aspect "révolutionnaire" du nouvel outil et le nombre très important d'études d'impact réalisées en France, les militants écologistes mettaient en avant ses faiblesses : réalisation de l'étude sous la seule responsabilité du maître d'ouvrage, faiblesse du contrôle et des sanctions en cas d'insuffisance, mise à la disposition du public souvent trop tardive, absence d'évaluation des effets sur l'environnement des programmes.

En règle générale, à cette époque, les associations de protection de l'environnement s'appuient assez peu sur l'étude d'impact pour tenter d'améliorer un projet. Elles exploitent plus souvent son absence ou son insuffisance pour saisir le tribunal administratif et provoquer la suspension des travaux, déclenchant une sorte de guerre d'usure avec le promoteur de l'opération.

Cependant, l'inefficacité de l'outil lors de son utilisation dans le cadre d'une contestation radicale des aménagements a tendance à faire oublier d'autres situations. Là où existe une volonté d'améliorer les projets, dans une logique réformatrice, l'étude d'impact permet une meilleure prise en compte de l'Environnement. La transformation de l'étude d'impact de simple pièce figurant dans un dossier administratif en outil de décision n'est pas automatique, elle ne s'opère que lorsque l'un des acteurs concerné par l'aménagement, déjà sensibilisé aux questions d'Environnement, le souhaite et intervient dans ce sens.

Autrement dit, le rôle de l'étude d'impact s'est avéré important lorsque la pression en faveur de la prise en compte de l'Envi-

ronnement est également exercée ou relayée par des personnes faisant partie du système politico-administratif et s'appropriant le nouvel outil pour étayer et promouvoir un point de vue écologique. L'apparition d'une écologie plus gestionnaire, liée en particulier à l'augmentation du nombre des élus "verts" dans les conseils municipaux, les conseils généraux et les conseils régionaux, va dans le même sens.

Les cas de figure sont variés. La qualité de l'insertion dans l'environnement devient de plus en plus un critère de décision importante au niveau des projets. Ainsi, ici, une agence de bassin subordonne l'octroi de subventions pour l'aménagement de rivière à la réalisation d'une étude d'impact (sans considération de seuil financier) et contrôle la qualité de celle-ci. Ailleurs, un conseil général veille à la réalisation d'études d'impact de bonne qualité pour les aménagements dont il est le maître d'ouvrage. Dans les administrations techniques, le changement de génération se traduit souvent par l'arrivée de techniciens mieux formés, plus sensibles aux questions d'Environnement et soucieux d'améliorer le niveau des études d'impact pour les projets dont ils ont la responsabilité (comme administration chargée du contrôle, maître d'ouvrage ou maître d'œuvre).

Lorsqu'une telle volonté réformatrice existe, les études d'impact réalisées la confortent. Elles permettent d'améliorer la qualité de l'argumentaire des protagonistes et de clarifier les débats lors des négociations qui précèdent la définition du projet.

Il est pratiquement impossible de faire un bilan global pour déterminer dans quelle mesure les études d'impact ont été efficaces pour améliorer les projets. Les cas de figure sont très variés et les situations évoluent avec le temps.

Différents facteurs jouent actuellement en faveur d'une amélioration de leur efficacité :

- l'apparition d'une écologie plus participative, du fait de la prise de responsabilité au niveau local d'élus écologistes ;
- l'amélioration de la formation à l'Environnement des élus et des administrations techniques ;
- l'amélioration du savoir-faire des bureaux d'études ;
- la mise en place d'interlocuteurs qualifiés chez les maîtres d'ouvrage importants ;
- la vigilance accrue des associations et d'un public plus largement sensibilisé aux questions d'environnement.

Les priorités actuelles du ministère de l'Environnement

L'étude d'impact constitue un outil qui doit continuer à évoluer. Divers éléments jouent actuellement en faveur d'une relance des débats. Le décret d'application du

12 octobre 1977 doit être révisé afin de tirer parti de l'expérience acquise et de mieux harmoniser la réglementation des études d'impact avec les nouveaux textes régissant les enquêtes publiques (loi du 12 juillet 1983, décret du 23 avril 1985) comme avec la directive européenne du 27 juin 1985.

En-dehors de modifications qui relèvent plus du toilettage ou de l'actualisation du décret, la révision portera sur :

- le champ d'application (relèvement du seuil financier et modification de certains seuils techniques pour les harmoniser avec ceux des enquêtes publiques et pour tenir compte de l'expérience acquise),
- l'introduction de l'obligation de compléter l'étude d'impact par un résumé non technique,
- l'introduction de l'obligation d'informer les Etats membres de la Communauté européenne dans le cas d'impacts transfrontières,
- l'amélioration de l'efficacité de la saisine facultative,
- l'obligation de présenter une étude d'impact globale dès la première tranche de travaux dans le cas d'un programme général.

A plus long terme, l'encadrement juridique des mesures de réduction et de compensation des impacts ainsi que l'introduction d'une évaluation environnementale pour les politiques, plans et programmes relèvent d'une réforme législative.

La réflexion concerne également la nécessité d'associer davantage élus, mouvements associatifs et administrations à la définition du cahier des charges de l'étude d'impact comme à son déroulement. Un débat, préalable à la réalisation de l'étude d'impact, permet de mieux définir l'étendue et les priorités des problèmes à traiter, la nature des documents à fournir ainsi que les consultations et réunions à prévoir.

La définition précoce et contradictoire des grandes orientations de l'étude d'impact conduit à se concentrer sur les impacts clés. Une telle démarche place l'étude d'impact au centre de la démarche d'élaboration de la décision. Elle s'apparente au "scoping" des pays anglo-saxons.

Une telle concertation n'est envisageable qu'au niveau d'un nombre réduit de grands projets. Les enjeux sont importants : en améliorant la participation du public au processus de la prise de décision, la concertation va dans le sens d'une amélioration de la démocratie directe et de la transparence.

Monique TURLIN
Charles LILIN

Atelier Central de l'Environnement,
Ministère de l'Environnement.